

論文の内容の要旨及び論文審査の結果の要旨の公表

学位規則第 8 条に基づき、論文の内容の要旨及び論文審査の結果の要旨を公表する。

○氏名	前田 萌 (まえだ もえ)
○学位の種類	博士 (政策科学)
○授与番号	甲 第 1128 号
○授与年月日	2016 年 9 月 25 日
○学位授与の要件	本学学位規程第 18 条第 1 項 学位規則第 4 条第 1 項
○学位論文の題名	ワシントン州のホーム・ルール ー形成期における検討ー
○審査委員	(主査) 見上 崇洋 (立命館大学政策科学部教授) 佐藤 満 (立命館大学政策科学部教授) 山本 隆司 (立命館大学政策科学部教授)

<論文の内容の要旨>

1. 本研究のねらいと全体の概要

本研究は、わが国において参照されることの多いアメリカ合衆国の地方自治制度のうち、ワシントン州のホーム・ルール制度の確立の特質を分析する。アメリカでは、地方自治制度はわが国と異なり州毎に展開され、また、多様な制度をもつ。そのなかで、わが国への紹介はカリフォルニア州の制度が中心であったが、そこでは自治体の条例が州法に優越するインペリオ型といわれるホーム・ルール制度が採用されてきた。これに対してレジスレイティブ型を採用するワシントン州においては、1920 年代末までに、都市化する大自治体で、州法の優越を認めつつも自治体の判断が優先しやすい制度を作り上げてきた。このいわば逆説的な制度化の要因と意義を析出することが研究課題である。

この課題をとりあげる視点は四つに整理されている。① これまでのわが国の地方自治研究におけるアメリカの制度についての理解、② アメリカにおける地方の私的団体の公法人化、③ ホーム・ルール (制度化) 運動の歴史的背景とその結実、④ ワシントン州でのホーム・ルールの制度化、である。前三者はアメリカ地方自治を分析する際の基盤をなすものであり、それぞれの確認を基礎に、本研究の主たる結論、すなわち、ワシントン州においては大都市自治体について、急激でかつ独自の大都市展開に適切に対応するために、州法の優越を原則としつつも、イニシャティブ機能を軸に自治的権限をひろく認めるホーム・ルール「制度」をつくりあげた、ということを導いている。

2. 各章の概要

Iでは、本研究の目的が説明される。その前提として、まず、アメリカの地方自治制度の全州に共通する特徴を説明する。一般目的政府・個別目的政府、州の下にあるカウンティ、多数の地方自治法人、自治体のもつ権限（州法からの授権、ポリス・パワー）など、を整理した上で、研究の対象が詳述される。すなわち「州の創造物」とされる地方自治法人においても、自治の領域と程度を確定するために、ホーム・ルールが制度化されていくなかで、インペリオ型とレジスレイティブ型の二類型のホーム・ルールが制度化され、自治の範囲の広狭で議論も対立する。このようなホーム・ルール制度の展開と意味を整理したうえで、多様な展開がある中わが国では検討されず、しかも固有権的でないレジスレイティブ型ホーム・ルールを採用しつつも地方自治親和的展開をみせているワシントン州に焦点を当てるとする。

IIでは、ワシントン州を検討する意味を詳述する。ここでは、わが国の先行研究の分析から入る。戦後初期のアメリカ地方自治研究では、様々な紹介の中で、ホーム・ルール制度が固有権的理解に立つものではないこと、地方自治制度の展開の多様性と州独自の制度化の検討の必要性、わが国での関心すなわち条例制定権と国からの関与の二点に関するものが多いこと、そこではインペリオ型ホーム・ルールを典型として説明していることなどが示される。とくに、ホーム・ルールに随伴する機能……イニシャティブ機能（自治体に権限を付与する）とイミュニティ機能（州の関与から防護する）に着目しつつ、カリフォルニア州において、後者の機能を持つインペリオ型ホーム・ルールを採用していること、しかし結果としては自治領域が必ずしも全面的に広くは展開されないこと、アメリカの地方自治制度の展開の理念として「異質者排除の思想」が大きく作用してきたことなどが示される。そして、それぞれの日本での理解や日本法との関連について指摘し、わが国で検討されていないレジスレイティブ型ホーム・ルールを採用してきたワシントン州の展開を検討課題とする、と整理する。

IIIでは、アメリカの地方自治の展開の端緒となる私法人から公法人への変化の要因を検討する。ここでは判例学説を中心に、19世紀中頃までに形成される「公」「私」二重の性格の法理……財産権者集団としての「私的」性格と地域に共通する公共的課題に対応する「公的」性格を同時に持つとする……を軸に説明される。「公的」性格は、対象を財産所有者に限定しないいわゆる公的サービスが展開され、そのため州の監督下に置かれる形で形成され、残余部分にいわば限定的に財産所有者の私的性格を認めていったこと、そして、とりわけ、都市自治体の公法人化が「財産所有者の自治」……自治制度を「同質者の秩序づくり」と把握する原点……から、「住民」をも対象とするように変化することが示される。

IVでは、各地で起こるホーム・ルール制定運動の特質と、それを巡って州と地方自治の関係について形成される理論およびその議論状況が整理される。19世紀後半に起こる各

地のホーム・ルール制定運動は、住民の拡大および上記のような自治体の公法人化と軌を一にする。ホーム・ルールは自治の拡張の主張であり、州（国）と地方自治の関係が問題となる。各地での紛争を経て、州の権限を自治体の上位に置き、自治体の権限を限定的に捉えるディロン・ルールが優勢になる。しかし、人口増、都市化のなかで、自治体の対応は「地方的事務」の範囲の広狭をめぐる対応が異なり、またインペリオ型かレジスレイティブ型で一部混乱があったこと、カリフォルニアではインペリオ型に固まってしまうことなどが示される。

Vでは、以上のいわば前史に当たる部分を受けて、ワシントン州におけるホーム・ルール制度導入の特質が説明される。大陸横断鉄道の完成とターミナル都市への多様な人々の流入と人口急増、それに伴う「都市問題」に対応する都市自治体と土地所有者である農村代表を多く抱える州立法府との軋轢、等々の事情が取り巻く中で、州内における地方自治法人化にあたり、州法からの委任の範囲内という制約のもとで、換言すればイミュニティ機能を認めないという前提で、1級シティに分類された三つの大都市に対して「シティ自身の統治のため」の必要な内容を定めることができるものとして、イニシヤティブ機能を認めるホーム・ルールが制定法化されたことが示される。

VIでは、制度化されたホーム・ルールの運用状況が概説される。1級シティにおけるホーム・ルールの内容、その条項と州法規程との衝突、紛争化した事案に対する自治尊重的な司法的判断、等々について学説的評価が合わせて説明されている。もちろん様々な制度理解や運用上の混乱も見られ、たとえば、自治尊重的な司法的判断といっても、制定当初はディロン・ルールに基づきホーム・ルールでの対応事例を違法とする州裁判所の判決が相次いだりするが、20世紀に入り自治尊重的な司法的判断に落ち着いていく。州法からの委任として理解されてきたポリス・パワーに基づく自治行政についても、自治体の判断に親和的な司法判断が出されていくことが確認される。

VIIでは、まず1920年代までのワシントン州における地方自治制度の特徴が整理される。人口急増の中で、カリフォルニア州のようにインペリオ型に転換しなかった理由を、「同質者による秩序づくり」という自治観に基本的に理念的には共鳴しつつも、イミュニティ機能が地域ごとの対立等をも引き起こしうることから、結果としてはインペリオ型の主張が避けられた、といったことが指摘されている。その上で、ワシントン州独自の事情である三大都市の突出した状況と地方自治法人間の調整者として振る舞う州の役割が影響したとする。理論的な側面については、州法の優越を認めながらも自治親和的にホーム・ルールを解釈するワシントン型ホーム・ルール制度は、裁判所が黙示的先占論を用いず、地方的関心事につき州法の授權を不要とし、州法と条例の直接の衝突のみが司法判断の対象となる、といった分析が順次なされている。要するに、インペリオ型と比べて、地方自治法人の優越がうたわれていないため限定的ではあるが、本来州法の委任領域であるポリス・パワー領

域も含めて、自治親和的な展開が一定確保されていることが示されている。

VIIIでは、ワシントン州のホーム・ルーラー地方自治制度の形成の意義を整理し、研究全体の結論を示す。ワシントン州で第1級シティにのみホーム・ルール制度を定めているが、そこで認められる機能はイニシャティブ機能であり、これの実質的確保のために、レジスレイティブ型ホーム・ルール制度、州法の授権による権限およびディロン・ルールに全面的に依拠しない解釈原則の制定という三つの要素が、三大都市に限って、複合的に機能する体制こそがワシントン州の特徴であるというのである。付随して、このような都市の自治的な判断による大都市住民に対するサービスの拡大と三大都市以外にホーム・ルールを認めなかったことは、アメリカの地方自治を語る際の理念的枠組みでいうところの「同質者による秩序づくり」における「同質者」……元来狭く財産保有者のみを意味していた……が都市住民として拡大する過程に対応した意味をもつ例であるとの理解を示す。

<論文審査の結果の要旨>

1. 本研究の意義

第一に、ワシントン州のホーム・ルール制度の成立過程を見ることによって、地方自治制度の成立について、丁寧に分析できたことである。このことは、特に以下の三つの意義を有する。① わが国におけるアメリカの地方自治制度の研究は、戦後、質・量ともに充実しているが、なお研究がなかったワシントン州についてのものであるという点である。② 一州についての自治制度の形成の総体的かつ客観的な研究であるということである。すなわちこれまでのわが国におけるアメリカの地方自治制度の研究では、地方自治の一部の制度や法理についての研究が多く、また、個別の目的からする研究やその時点での制度として紹介される場合が多かった。本研究は、一州における州と地方の関係の中で、制度の総体がどのような要因と論理構造をもって形成されたか、どのように自治の確保が行われたか（行われなかったのか）、制度化の全体像を描くことができた。③ ワシントン州を取り上げることによって、これまでの多様性で特徴付けられてきたアメリカの制度に新たな類型を付加した。

第二に、ワシントン州を取り上げることによって、わが国におけるアメリカの地方自治制度の研究に、新たな理論的知見を示したことである。ここでも数点挙げることができる。① レジスレイティブ型のホーム・ルールの採用によっても、自治親和的な自治体の運用があり得ることが示されたことである。この点、つとに固有権説と伝來說とで自治の保障に決定的な差異があるとの理解があったのに対して、伝來說的な制度の中でも制度設計とそれを支える法理論による自治親和的な対応があり得ることが示されたといつてよい。② レジスレイティブ型のホーム・ルールは、地方自治の権限の中で、イニシャティブ機能を保障しようとするものである。上位からの防護機能であるイミュニティ機能よりも、イニシャティブ機能を選択したことこそが、自治的サービスの展開にとって有効であり、ワシントン州の成果の中心である。このことは、地方自治全般の制度設計にとっても示唆的である。③ 近時、「同

質者による秩序づくり」およびその裏返しである「異質者の排除」という自治観によって自治の形成過程を説明した研究があり、わが国におけるアメリカの地方自治制度の研究のうち数少ない歴史通貫的な研究成果にもなっているが、この研究では、ワシントン州を「同質者による秩序づくり」観による立法例と記述するのみである。本研究は具体的な内容を示しており、この自治観の理解（同質者の捉え方）に対してより詳細な説明を求めるものとなっている。④ 個別の指摘として、ワシントン州の自治制度の下では州法の授権たるポリス・パワーの行使案件にも自治親和的理解が生じること、など興味深いものが多い。

第三に、上記の諸点は、わが国の地方自治の理解や批判にとって有意味である。たとえば、固有権説と伝來說の観念的な対立の無意味さ、防護的機能よりもイニシアティブにみられる積極的形成機能が現実的に有効でありそうなこと、その地の実情に合った地方制度の設計のモデルの例示、などである。

論文は全体として、関係する学説および州裁判所の判例が丁寧に読まれた上で、その位置づけを示しながら叙述されている。アメリカ法の記述は、ドイツ・日本流のそれと比べると厳格に定義された部分が少なく、大意をつないで理解する必要があるが、歴史的展開のなかで、議論や判例の意味づけができたことによって、本研究の結論が導かれている。そして、わが国における先行研究の位置づけを丁寧に整理したことによって、ワシントン州を検討する意義がよく説明されている点も評価してよい。

2. 本研究の課題

なお、いくつか課題もある。意義として自治制度の形成の総体的かつ客観的な研究である点を挙げたが、本研究は、ワシントン州の地方自治制度が安定的に形成されたとする1920年代末までを対象としている。この点は口頭試問でも質問されたが、その後の時期には、ここで形成された制度基盤の上で、とりわけ第二次大戦後に異なる要因によって新たな展開が問題になることから、ひとまず形成された制度の意義を整理しておくこと、そして、そのことでもって一定の研究上の意義を語ることでできると考えているとの説明があった。これに首肯するとしても、継続した時期の課題を明らかにし、説明することはやはり大きな課題であろう。いずれにせよ、ワシントン州のその後の展開を精緻に研究することは、わが国の自治制度の展開が迷走していることからみても、大きな意義をもつであろう。その際の注文にもなり、また、本研究で少し修正できればという点でもあるが、制定法、判例、学説といった主要な要素の相互間の理論的整理を行うにあたり、その論理的基盤の設定がやや不統一なところがみられる。全体として、誤った処理にはなっていないが、判例法理と学説、さらには制定法の相互関係を、ある時代状況・議論状況のなかで、より精確に位置づける必要も出てくるであろう。また、展開される地方事務＝行政サービスの内容、それに関わる住民層などについての記述がより精細であることが望まれる。さらに、ワシントン州と比較対象としたカリフォルニア州の事例の整理が、わが国の数多い先行研究の成果と合わせてみることで理

論的には補充ができてはいるものの、やや薄いともいえる。

しかし、こういった課題があるとしても、1. で述べた意義を没却するわけではなく、十分に評価できる。

以上より、公聴会での口頭試問結果を踏まえ、本論文は博士学位を授与するに相応しいものと判断した。

<試験または学力確認の結果の要旨>

審査委員会は論文審査並びに口頭試問（2016年6月15日（水）14:40～16:20、A S 761教室）および公聴会（2016年7月1日（金）11:00～12:10、C 471教室）を実施した。

口頭試問では、学位申請者からまず学位申請論文の概要説明がなされた。これに対して、1920年代までを検討の対象としたこと、ワシントン州を対象とする積極的な意味、レジスレイティブ型を採用する機能的な意味などが質問された。公聴会においては、学位申請者から約30分にわたり本研究の狙いと意義を中心に説明がなされた。公聴会における質問は、「同質者による秩序づくり」の理念の理解をめぐる時間が割かれたが、制度展開の意味づけについての理解を中心に回答された。口頭試問、公聴会の質疑応答を併せ、全体として本研究の意義と課題が的確に示された。なお、外国語（英語）についても、論文内に多数の引用がなされ、現地でも調査活動をしており、研究科の講義の中でも講読していることから、研究遂行に必要と考えられる能力を有していると判断する。

以上より、審査委員会は、学位申請者に対して、本学学位規程第18条第1項に基づいて、「博士（政策科学 立命館大学）」の学位を授与することが適当であると判断する。